

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหาการวิจัย

การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นสิ่งที่ยากหลายหน่วยงานในระดับนานาชาติอย่าง The United Nations (UN) ได้มอบภารกิจไว้ให้แก่นานาชาติซึ่งก็คือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 ข้อ หรือ Sustainable development Goals (SDGs) ปัญหาเรื่องทรัพยากรน้ำนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญในระดับนานาชาติที่ถูกบรรจุไว้เป็นหนึ่งในเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ เป็นเป้าหมายที่หกของ SDGs ซึ่งมีประเด็นในการสร้างหลักประกันว่าจะมีการจัดการให้มีความสะอาดและสุขอนามัยสำหรับทุกคน และมีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน โดยตามเป้าประสงค์ของ The United Nations (UN) เป้าหมายนี้มีรายละเอียดคือความสามารถในการเข้าถึงแหล่งน้ำที่ปลอดภัยและมีราคาที่สามารถซื้อหาได้ของประชาชน อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงสุขอนามัยที่เพียงพอและเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังมีการยกระดับคุณภาพน้ำโดยลดมลพิษ ขจัดจัดการทิ้งขยะและลดการปล่อยของเสียและวัตถุอันตราย เพื่อให้เกิดการนำน้ำกลับมาใช้ใหม่ได้และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในทุกภาคส่วน เป้าหมายนี้เน้นการจัดการทรัพยากรน้ำแบบองค์รวมในทุกระดับ ที่สำคัญอย่างยิ่งคือการสนับสนุนและเพิ่มความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาการจัดการน้ำและสุขอนามัย (Brundtland, 1987) นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีการกำหนดแผนแม่บท แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2561 – 2580) โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ไว้ ดังนี้ “ทุกหมู่บ้านมีน้ำสะอาดอุปโภค บริโภค น้ำเพื่อการผลิตมั่นคง ความเสียหายจากอุทกภัยลดลง คุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน บริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ภายใต้การพัฒนาอย่างสมดุล โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน” (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2562)

ปัญหาเรื่องทรัพยากรน้ำของประเทศไทยนั้นมีความวิกฤตในหลายพื้นที่มาอย่างต่อเนื่องและเนิ่นนานซึ่งเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องจัดการเร่งด่วนเนื่องจากส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งจากปัญหาน้ำแล้งและน้ำหลากซึ่งปัญหาอาจจะเกิดกันสลับไปได้ในทุกๆปีก็เป็นไปได้ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพและปัญหาที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์เอง ปัญหาเรื่องการเข้าถึงแหล่งน้ำ และการกักเก็บน้ำเพื่อใช้อุปโภค

บริโศค ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่กรณีศึกษาตำบลบ้านตู่ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ตั้งอยู่บนพื้นที่ลาดเอียงจากอุทยานแห่งชาติดอยหลวง ทอดยาวสู่กว๊านพะเยา มีน้ำแม่ตู่เป็นลำห้วยสายหลักไหลผ่านชุมชนตำบลบ้านตู่ ที่มีทั้งสิ้น 11 หมู่บ้าน ประชากร 5,462 คน 1,683 ครัวเรือน เมื่อปี พ.ศ. 2515 – 2520 ชาวบ้านบางส่วนบุกรุกป่าต้นน้ำและทำไร่เลื่อนลอย ในพื้นที่กว่า 1,500 ไร่ ส่งผลให้ขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคและน้ำเพื่อการเกษตร ลำห้วยและแหล่งน้ำตื้นเขิน ทำให้ไม่สามารถเก็บสำรองน้ำได้เท่าที่ควร ทำให้ตำบลบ้านตู่ประสบปัญหาน้ำแล้ง น้ำหลากเป็นประจำทุกปี แต่เมื่อได้เกิดมีโครงการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำชุมชนเกิดขึ้นในพื้นที่ การแก้ปัญหาให้กับชุมชนในเขตตำบลบ้านตู่เองทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งการฟื้นฟูป่าต้นน้ำตำบลบ้านตู่ ซึ่งเป็นพื้นที่ต่อเนื่องติดกับกว๊านพะเยายังผลให้ชุมชนและประชากรในต่างตำบลและต่างอำเภอได้รับประโยชน์จากแนวปฏิบัตินี้ (มูลนิธิอุทกพัฒน์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ม.ป.ป.)

ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงเป็นปัญหาที่ทุกภาคส่วนควรให้ความสำคัญในการร่วมแก้ไขปัญหา การจัดการทรัพยากรน้ำให้มีเพียงพอต่อการใช้งานของประชาชนในพื้นที่และเป็นบริการสาธารณะหนึ่งและเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทางภาครัฐต้องจัดให้ประชาชนได้มีน้ำสะอาดในการอุปโภคบริโภคเพื่อสุขอนามัยที่ดี อีกทั้งยังต้องเพียงพอในการทำการเกษตรเพื่อการประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามการจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพนั้น พบว่ามีความจำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคม ประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษานั้นก็คือ *กระบวนการใดหรือวิธีการใดที่จะเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำของภาครัฐให้เกิดขึ้นในระดับชุมชนได้*

การร่วมกันผลิต (Co-production) จึงเป็นทฤษฎีหนึ่งในด้านการบริหารจัดการภาครัฐและนโยบายสาธารณะที่น่าสนใจจะหยิบยกมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาการจัดการน้ำระดับชุมชนในระดับนโยบายว่า การร่วมกันผลิตบริการสาธารณะระหว่างประชาชนและภาครัฐนั้นจะส่งเสริมประสิทธิผลประสิทธิภาพและความสำเร็จในการบริหารจัดการการให้บริการสาธารณะได้ ในลักษณะและรูปแบบใด โดยความมุ่งหวังว่า ผลการวิจัยจะแสดงถึงโมเดลการบริหารจัดการน้ำที่มากกว่าการมีส่วนร่วม (Participation) และ การเสริมพลัง (empowerment) แต่จะเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่ชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆได้นำไปใช้ในการสร้างนวัตกรรมการบริหารจัดการด้านน้ำโดยใช้กลไกของชุมชน หรือ ผู้ใช้บริการสินค้าสาธารณะของภาครัฐเป็นผู้ร่วมผลิตบริการ ทั้งนี้หวังผลให้เกิดความยั่งยืนในด้านนโยบายและการบริหารจัดการ

การศึกษาแบบพหุกรณีศึกษา (Multiple-case study) มุ่งเน้นเพื่อศึกษาแนวปฏิบัติในการร่วมกันผลิต (Co-production) และนโยบายด้านความยั่งยืนในด้านการบริหารจัดการน้ำ โดยศึกษาจากการถอดบทเรียนโครงการที่มีความสำเร็จในด้านการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนโดยมีคำถามการวิจัย คือ ความสัมพันธ์ของการร่วมกันผลิต (Co-production) ที่มีต่อยุทธศาสตร์ด้านความยั่งยืน อีกทั้งความยั่งยืนของนโยบายเป็นไปในรูปแบบใด อีกทั้งศึกษาแนวปฏิบัติในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบมีประชาชนเป็นผู้ร่วมผลิตบริการสาธารณะร่วมกันกับองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะหลัก และปัจจัยของการร่วมกันผลิตมีอะไรบ้าง โดยการเลือกกรณีศึกษาสองกรณีที่มีบริบทในเชิงพื้นที่และสังคมเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน เพื่อวัตถุประสงค์ในการศึกษารูปแบบการร่วมกันผลิต (Co-production) ในโครงการการจัดการน้ำ ได้แก่ กลุ่มบริหารจัดการน้ำชุมชน ตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา และชุมชนบ้านร่องแง ตำบลวรรณคร อำเภอปัว จังหวัดน่าน

จากการศึกษาเอกสารเบื้องต้น (Preliminary Document survey) ความสำเร็จของทั้งกรณีศึกษามีการมีส่วนร่วมของชุมชนและกระบวนการในการดำเนินนโยบายโดยมีประชาชนหรือผู้ใช้บริการสาธารณะเป็นตัวแสดงสำคัญ เช่น กรณีศึกษาการจัดการลุ่มน้ำตำบลบ้านต๋อน มีการบริหารจัดการในรูปแบบกรรมการบริหารจัดการน้ำลุ่มน้ำตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ส่งเสริมให้ตำบลบ้านต๋อนเป็นชุมชนต้นแบบด้านการบริหารจัดการน้ำ ในปี พ.ศ. 2559 ได้รับเลือกจากมูลนิธิอุทกพัฒน์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ให้เป็นพิพิธภัณฑ์ธรรมชาติจัดการน้ำชุมชน ตามแนวพระราชดำริแห่งที่ 11 ของประเทศ เป็นตัวอย่างความสำเร็จการบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กและแก้มลิงนอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2560 – ปัจจุบัน ดำเนินงานจัดการน้ำชุมชนตามแนวพระราชดำริอย่างต่อเนื่องขยายงานพัฒนาไปยังชุมชนอื่นๆ ทำให้การบริหารจัดการน้ำชุมชนมีประสิทธิภาพและมีน้ำเพียงพอต่อการเกษตรตลอดปี และขยายผลความสำเร็จสู่พื้นที่ชุมชนใกล้เคียง (เรื่องเดียวกัน)

ในกรณีศึกษาชุมชนบ้านร่องแง ตำบลวรรณคร อำเภอปัว จังหวัดน่าน พัฒนาการทางสังคมชุมชนบ้านร่องแง ที่เกิดมาจากความเข้มแข็งในการฟื้นฟูแหล่งน้ำ แบบพึ่งพาตนเอง และมีกฎระเบียบบริหารจัดการน้ำ (กฎกติกา ปี พ.ศ.2535 ชุมชนบ้านร่องแง) (มูลนิธิอุทกพัฒน์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ม.ป.ป.) การจัดการเป็นไปในรูปแบบการรวมกลุ่มคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำ สามารถวิเคราะห์ปัญหา และลงมือปฏิบัติ จากข้อมูลเบื้องต้นของทั้งสองกรณีศึกษาพบทั้งความเหมือนและความแตกต่างของรูปแบบการร่วมกันผลิต (Co-production) ที่มีต่อยุทธศาสตร์การจัดการน้ำของชุมชน รวมถึงแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบการร่วมกันผลิตในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านการจัดการน้ำของพหุกรณีศึกษาอย่างยั่งยืน

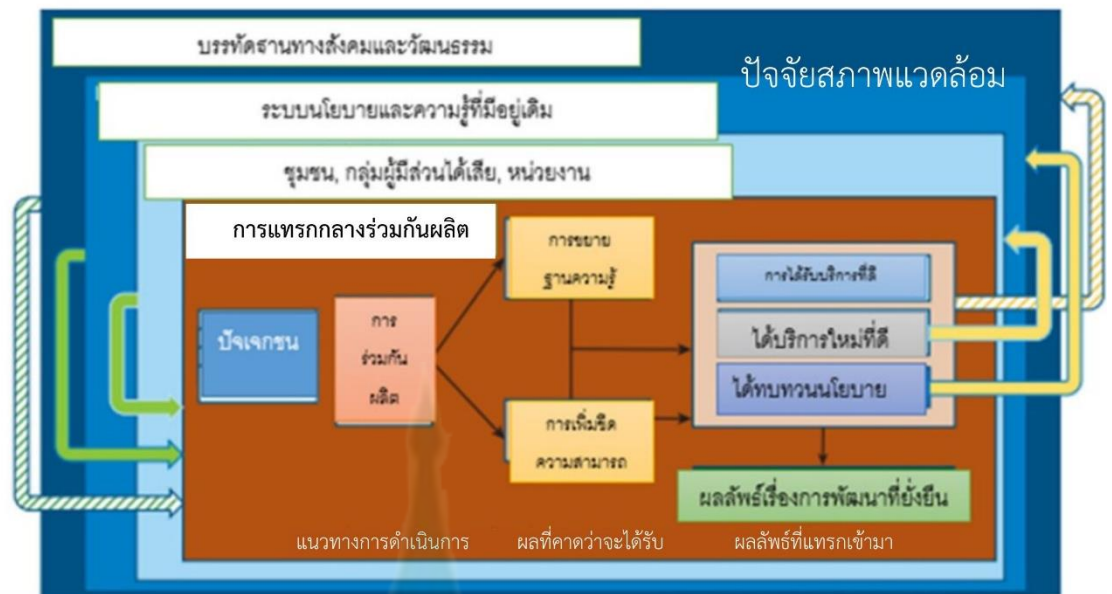
1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยของการร่วมกันผลิตที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของนโยบายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านการจัดการน้ำของพหุกรณีศึกษา

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้ได้รูปแบบในการส่งเสริมการร่วมกันผลิต (Co-production) บริการสาธารณะด้านการจัดการน้ำเพื่อความยั่งยืน แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นกรณีศึกษาให้แก่ชุมชนที่มีจำเป็นต้องแก้ปัญหาเรื่องน้ำอย่างยั่งยืน

1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยมีที่มาจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการร่วมกันผลิต (Co-production) และนโยบายด้านความยั่งยืน (Sustainability policy) แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดทั้งสอง ได้แก่ การร่วมกันผลิต (Co-production), นโยบายสาธารณะ, การมีส่วนร่วมของประชาชน, ความยั่งยืนของนโยบาย, ความยั่งยืนในการจัดการน้ำ, ฐานความรู้, ชีตความสามารถและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาการวิจัยและใช้ในการสร้างเครื่องมือในการทำการวิจัยต่อไป ซึ่งกรอบการวิจัยจะได้พูดถึงอย่างละเอียดในบทที่สองและบทที่สามต่อไป



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัยดัดแปลงจาก A Holistic Conception of Co-Production Through Design (Wyborn et al., 2019)

1.5 นิยามศัพท์

1.5.1 การร่วมกันผลิต (Co-production) คือ การจัดบริการต่างๆ ที่มีความสม่ำเสมอ เป็นความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ (Professional service deliverer) และผู้รับบริการ (Service User) หรือสมาชิกอื่นๆ ในชุมชน

1.5.2 การขยายฐานความรู้ (Extended knowledge base) คือ การสะสมความรู้และ ฐานความรู้ใหม่ที่เกิดจากการร่วมกันผลิต (Co-production) ที่โดยการสร้างข้อมูลใหม่ที่เป็นประโยชน์ และนำไปใช้ได้ในการจัดการน้ำในชุมชน

1.5.3 การเพิ่มขีดความสามารถ (Increased capacities) คือ การพัฒนาบุคลิกลักษณะ ที่เป็นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลและ/หรือความสามารถของชุมชนในการดำเนินการปฏิบัติงานที่ดีใน การจัดการน้ำในชุมชน

1.5.4 การบริหารจัดการน้ำ เป็นการบริหารจัดการน้ำโดยในชุมชนโดยการมีส่วนร่วม ระหว่างภาครัฐและชุมชน ผ่านภูมิปัญญาชาวบ้าน เทคโนโลยีขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการใช้เทคโนโลยี สารสนเทศ

1.5.5 การกำหนดนโยบายด้านการจัดการน้ำ คือ กระบวนการแสวงหาปัญหาและทางเลือกทางแก้ไขปัญหา ตลอดจนการตัดสินใจทางเลือกที่ดีที่สุดในการจัดการน้ำและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

1.5.6 การนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านการจัดการน้ำ คือ ขั้นตอนการนำทางเลือกที่ดีที่สุดในการจัดการน้ำที่ได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการไปดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์

1.5.7 ปัจจัยของการร่วมกันผลิต (factors of Co-production) คือ องค์ประกอบย่อยของการร่วมกันผลิต ที่เป็นเหตุให้เกิดความยั่งยืนของนโยบาย

1.5.8 ความยั่งยืนของนโยบาย (Policy succession) คือ การต่อเนื่องของนโยบาย หรือโครงการใด ที่เน้นผลลัพธ์ในระยะยาว ไม่มีการยุติไปกลางคัน ตรวจจับผลลัพธ์ของนโยบายยังไม่ปรากฏชัด

1.5.9 บรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรม คือ แบบแผนการประพฤติปฏิบัติของกลุ่มสังคมใดๆ ทั้งนี้รวมถึง วิถีประชา จารีตและกฎระเบียบในชุมชนด้วย

1.5.10 นโยบายและฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม คือ กฎระเบียบและความรู้ในด้านการจัดการน้ำที่ชุมชนได้ดำเนินการมาก่อนหน้า

1.5.11 ชุมชน, กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย, หน่วยงาน คือ กลุ่มคน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบริหารจัดการน้ำ

1.5.12 การแทรกกลางของการร่วมกันผลิต คือ การที่การร่วมกันผลิตเข้ามาปรับเปลี่ยนหรือแทรกในการดำเนินงานตามกฎระเบียบและความรู้ในด้านการจัดการน้ำที่ชุมชนได้ดำเนินการมาก่อนหน้า

1.6 ขอบเขตการวิจัย

1.6.1 ขอบเขตด้านประชากร ในการทำวิจัยแบ่งผู้มีส่วนได้เสียที่ทำการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติงานและประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะและผู้ร่วมผลิตบริการสาธารณะอื่นๆ แต่ละกรณีศึกษามีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ในแต่ละประเภทไม่น้อยกว่าสองคน

1.6. 2 ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาการร่วมกันผลิต (Co-production) ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายและนำนโยบายทางด้านการจัดการน้ำไปปฏิบัติในพหุกรณีศึกษาได้ที่กำหนดคัดเลือกมา โดยการวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษารูปแบบการร่วมกันผลิต (Co-production) การกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น เนื่องด้วยข้อจำกัดในด้านเวลาและงบประมาณ และปัจจัยของการร่วมกันผลิต (Co-production) ที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของนโยบายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านการจัดการน้ำของพหุกรณีศึกษา ได้แก่

- ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม มี 2 ปัจจัยย่อยคือ 1) บรรทัดฐานทางสังคมวัฒนธรรม และ 2) นโยบายและฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม
- ปัจจัยนำเข้า มี 5 ปัจจัยย่อยได้แก่ 1) ทรัพยากร, 2) ความร่วมมือร่วมใจ, 3) องค์ความรู้เรื่องการจัดการน้ำ, 4) การยึดถือกฎกติการ่วมกัน, และ 5) การใช้เทคโนโลยี
- ปัจจัยนำออก มี 2 ปัจจัยย่อยคือ 1) การขยายฐานความรู้และ 2) การเพิ่มขีดความสามารถ

1.6.3 ขอบเขตด้านเวลา ระยะเวลา 1 ปี 6 เดือน โดยแบ่งกิจกรรมการดำเนินการออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การเตรียมการวิจัย, การเก็บข้อมูล และการเขียนรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ในการวิจัยประกอบด้วยกิจกรรมย่อยได้แก่ การศึกษาเอกสารและศึกษาพื้นที่กรณีศึกษา, การสร้างเครื่องมือในการสัมภาษณ์, การเสนอขออนุมัติจริยธรรมการทำวิจัยในมนุษย์ (IRB) โดยในระยะเวลาที่หนึ่งใช้เวลา 6 เดือน ในระยะที่สองคือ การเก็บข้อมูล มีกิจกรรมย่อยแบ่งเป็นสองขั้นตอนหลักได้แก่ การสัมภาษณ์และการทำสนทนากลุ่ม (Focus group) โดยมีการถอดความข้อมูลและการประมวลผลประกอบในแต่ละขั้นด้วย ขั้นตอนนี้ใช้เวลา 9 เดือน และขั้นตอนสุดท้ายในการเขียนรายงานฉบับสมบูรณ์ใช้เวลา 3 เดือน

1.6.4 ขอบเขตสถานที่ ได้แก่ โครงการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ภาคเหนือในพื้นที่จังหวัดพะเยาและจังหวัดน่าน ได้แก่ กลุ่มบริหารจัดการน้ำลุ่มน้ำตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา และชุมชนบ้านร่องแง ตำบลวรนคร อำเภอปัว จังหวัดน่าน